
Sachstand

Beziehungen der Europäischen Union zur Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS)

Beziehungen der Europäischen Union zur Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS)

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 051/23
Abschluss der Arbeit: 20. Oktober 2023 (zugleich letzter Aufruf aller Online-Quellen)
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Politischer Dialog und institutionelle Rückbindung beim EAD und Rat	4
3.	Handelsbezogene Entwicklungspolitik	5
3.1.	Institutionalisierter Rahmen: Assoziierung mit Cotonou-Abkommen	5
3.2.	Vor Abschluss zum Stillstand gekommen: Das ECOWAS-WPA	7
3.3.	Stattdessen: Stepping Stone WPA	8
3.4.	Parallel: Allgemeines Zollpräferenzsystems	9
3.5.	Fazit	9
4.	Finanzierung von Entwicklungszusammenarbeit durch die EU	10
5.	Sonstige Politikbereiche	11

1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa ist gebeten worden, eine Übersicht zu den Beziehungen der Europäischen Union (EU) mit der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (Economic Community of West African States, ECOWAS) zu erstellen. Näheres zur ECOWAS und ihren Strukturen ist bereits im Sachstand WD 2 - 3000 - 062/23 des Fachbereichs WD 2 (Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe) dargestellt.

2. Politischer Dialog und institutionelle Rückbindung beim EAD und Rat

Die EU und ECOWAS treten zum regelmäßigen Austausch in einem politischen Dialog zusammen.¹ Beide von diesem Dialog umfassten Formate – einmal jährlich auf Ministerebene und zweimal jährlich auf der Ebene hoher Beamter – scheinen sich dabei an den Gremien des nicht in Kraft getretenen Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zu orientieren (siehe hierzu Ziff. 3.2.).² Der Austausch auf Ministerebene mündet meist in eine gemeinsame Erklärung, ist aber nicht institutionalisiert und dient als Forum zur Erarbeitung sonstiger Vereinbarungen.³

Durch den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) werden vor allem über die Delegation in Abuja Beziehungen zu ECOWAS gepflegt, die gleichzeitig als EU-Delegation für die Beziehung zu Nigeria fungiert.⁴ Von Seiten des Rates sind vor allem zwei Arbeitsgruppen mit den Beziehungen zu ECOWAS befasst: Die Ratsarbeitsgruppe „AKP“ ist insbesondere für die Umsetzung des Cotonou-Abkommens (hierzu Ziff. 3.1.) zuständig. Das Mandat der Ratsarbeitsgruppe „Afrika“ bezieht sich hingegen auf die Beziehungen zu afrikanischen Staaten südlich der Sahara allgemein.⁵

1 Vgl. EAD-Website vom 28. Juli 2021, The European Union and Nigeria – ECOWAS, abrufbar unter: www.eeas.europa.eu/nigeria/european-union-and-nigeria-ecowas_en.

2 Konkret scheint sich der Austausch auf Ministerebene dem Gemeinsamen WPA-Rat Westafrika-EU aus Art. 92 ff. des paraphierten Vertragstextes zu entsprechen und das Treffen hochrangiger Beamter dem Gemeinsamen WPA-Durchführungsausschuss Westafrika-EU aus Art. 95 des paraphierten Vertragstextes.

3 Etwa die gemeinsame Erklärung zum letzten Ministerialtreffen, vgl. 23rd EU-ECOWAS Ministerial Dialogue, Joint Communiqué vom 6. Februar 2023, abrufbar unter: https://www.eeas.europa.eu/eeas/23rd-eu-ecowas-ministerial-dialogue_en; 22nd ECOWAS-EU Political Dialogue Meeting, Joint Communiqué vom 30. November 2018, abrufbar unter: https://www.eeas.europa.eu/node/54800_en; 21st ECOWAS-EU Political Dialogue Ministerial Meeting, Joint Communiqué vom 4. April 2017, abrufbar unter: https://www.eeas.europa.eu/node/24200_en.

4 Entsprechend bezeichnet sie sich als „Delegation of the European Union to the Federal Republic of Nigeria and ECOWAS“, vgl. EAD-Website der Delegation, abrufbar unter: https://www.eeas.europa.eu/delegations/nigeria_en?s=114.

5 Vgl. Rats-Website zu Vorbereitungsorganen, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/preparatory-bodies/>.

3. Handelsbezogene Entwicklungspolitik

Wegen der ausschließlichen Zuständigkeit der EU für die gemeinsame Handelspolitik nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. e des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind Handelsbeziehungen zu Drittstaaten und internationalen Organisationen ein wichtiger Fokus der EU. Art. 207 AEUV ermächtigt sie ausdrücklich zum Abschluss internationaler Handelsabkommen. Eingebettet in das auswärtige Handeln der EU ist nach Art. 208 Abs. 1 Satz 1 AEUV die Entwicklungszusammenarbeit, sodass die EU neben anderen Instrumenten auch auf eine handelsbezogene Entwicklungspolitik zurückgreift.⁶

3.1. Institutionalisierte Rahmen: Assoziierung mit Cotonou-Abkommen

Gem. Art. 217 AEUV kann die EU zudem mit Drittstaaten und/oder internationalen Organisationen Assoziierungsabkommen „mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren“ schließen, das – in den Worten des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) – „besondere und privilegierte Bezeugungen mit einem Drittstaat“ schafft.⁷ Wegen der Integration der Entwicklungszusammenarbeit in alles auswärtige Handeln der EU schließt sie über Art. 217 AEUV auch sog. Entwicklungsassoziiierungen ab.⁸

Eine solche Entwicklungsassoziiierung stellt das sog. „Cotonou-Abkommen“ zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten⁹ einerseits sowie den beteiligten Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten) andererseits dar.¹⁰ Die ECOWAS ist keine Partei des Cotonou-Abkommens (auch „AKP-EU-Partnerschaftsabkommen“). Allerdings sieht die Übereinkunft in Art. 28 bis 30 die Förderung der regionalen Zusammenarbeit und Integration vor, zudem knüpfen ihre handelspolitischen Festsetzungen in Art. 34 ff. an der regionalen Zusammenarbeit an.¹¹ Die dort vorgese-

6 Vgl. *Odendahl*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 1. Aufl. 2017, Art. 208 AEUV, Rn. 23 f.; *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 208 AEUV, Rn. 35 f.

7 EuGH, Urteil vom 30. September 1987, Rs. 12/86, Demirel/Stadt Schwäbisch Gmünd, Rn. 9.

8 Vgl. *Vöneky/Beylage-Haarmann*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 78. EL 2023, Art. 217 AEUV, Rn. 98; *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 217 AEUV, Rn. 41.

9 Es handelt sich also um ein „gemischtes Abkommen“; vgl. zum Begriff etwa *Khan/Kirchmaier*, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmaier, EUV/AEUV, 7. Aufl. 2023, Art. 216 AEUV, Rn. 14. Deutschland hat das Abkommen als Mitgliedstaat etwa mit dem Gesetz zu dem Partnerschaftsabkommen vom 23. Juni 2000 zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits (AKP-EG-Partnerschaftsabkommen), BGBl. 2002 II S. 325, ratifiziert.

10 Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000, ABl. K 317, 15. Dezember 2000, S. 3 ([konsolidierte Fassung vom 31. Mai 2018](#)).

11 Art. 35 Abs. 2 Satz 1 Cotonou-Abkommen weist etwa bereits allgemein darauf hin: „Die wirtschaftliche und handelspolitische Zusammenarbeit baut auf den Initiativen der AKP-Staaten zur regionalen Integration auf“.

henen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA, teilweise auch EPA, für „Economic Partnership Agreements“) müssen gem. Art. 37 Abs. 8 Cotonou-Abkommen die regionale Zusammenarbeit und Integration der AKP-Staaten berücksichtigen.

Der so geschaffene Rahmen für die handels- und entwicklungspolitische Zusammenarbeit war nach Art. 95 Abs. 1 auf eine Laufzeit von 20 Jahren ab dem 1. März 2000 angelegt. Zuletzt ist das AKP-EU-Partnerschaftsabkommen mit einem Beschluss des AKP-EU-Botschafterausschusses bis 31. Oktober 2023 verlängert worden.¹² Erste Schritte für ein solches (Cotonou-)Folgeabkommen wurden bereits 2016 eingeleitet,¹³ 2021 hatten die AKP-Staaten und die EU einen Vertragstext paraphiert.¹⁴ Am 20. Juli 2023 ermächtigte der Rat zur Unterzeichnung des Folgeabkommens und erklärte dieses unionsseitig für teilweise vorläufig anwendbar.¹⁵ Bevor das Folgeabkommen in Kraft treten kann, müssen nach Art. 98 Abs. 2 des Vertragstextes¹⁶ sowohl die EU und ihre Mitgliedstaaten als auch zwei Drittel der AKP-Staaten mit einer Ratifikation dem Abschluss zustimmen.¹⁷ Die ECOWAS wird nicht unmittelbare Partei des Folgeabkommens.

-
- 12 Beschluss Nr. 1/2023 des AKP-EU-Botschafterausschusses vom 30. Juni 2023 zur Änderung des Beschlusses Nr. 3/2019 des AKP-EU-Botschafterausschusses über den Erlass von Übergangsmaßnahmen gemäß Artikel 95 Absatz 4 des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens, [ABl. L 181, 18. Juli 2023, S. 50](#). Das unionsseitige Verfahren für eine weitere Verlängerung bis 31. Dezember 2023 ist bereits eingeleitet worden, vgl. Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den im Namen der Europäischen Union im AKP-EU-Botschafterausschuss im Hinblick auf eine Änderung des Beschlusses Nr. 3/2019 des AKP-EU-Botschafterausschusses vom 17. Dezember 2019 über den Erlass von Übergangsmaßnahmen gemäß Artikel 95 Absatz 4 des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens zu vertretenden Standpunkt, [KOM\(2023\) 595 endg.](#)
- 13 Kommission, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat. Eine erneuerte Partnerschaft mit den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean, [JOIN\(2016\) 52 endg.](#)
- 14 Kommission, Pressemitteilung vom 15. April 2021, Post-Cotonou-Verhandlungen für das neue Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten abgeschlossen, [IP/21/1552](#).
- 15 Vgl. Pressemitteilung des Rates vom 20. Juli 2023, abrufbar unter: www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/07/20/post-cotonou-council-gives-greenlight-to-the-new-partnership-agreement-with-the-african-caribbean-and-pacific-states/, verweist insoweit auf den letzten Entwurfstext: Beschluss des Rates über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – und die vorläufige Anwendung des Partnerschaftsabkommens zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den Mitgliedern der Organisation afrikanischer, karibischer und pazifischer Staaten andererseits, [Rats-Dok. 8371/23](#).
- 16 Partnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den Mitgliedern der Organisation afrikanischer, karibischer und pazifischer Staaten andererseits, [Rats.-Dok 8372/1/23 REV 1](#).
- 17 Allgemein zum Verfahren für den Abschluss von Abkommen der EU, siehe Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Sachstand, Das Verfahren zum Abschluss von Handelsabkommen durch die EU, [EU 6 - 3000 - 020/23](#) vom 4. Mai 2023. Konkret im Kontext des Cotonou-Folgeabkommens, vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Briefing, International Agreements in Progress - After Cotonou: Towards a new agreement with the African, Caribbean and Pacific states, [PE 751.466](#) vom 11. September 2023, S. 5.

3.2. Vor Abschluss zum Stillstand gekommen: Das ECOWAS-WPA

In Umsetzung des Cotonou-Abkommens sollten die dort vorgesehenen WPA mit Teilregionen abgeschlossen werden. Für Westafrika waren als AKP-Parteien eines WPA die 15 derzeitigen ECOWAS-Vertragsstaaten, das zwischenzeitlich aus ECOWAS ausgetretene Mauretanien, die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion (Union économique et monétaire ouest-africaine, UEMOA) und ECOWAS selbst vorgesehen (im Weiteren: ECOWAS-WPA).¹⁸

Unionsrechtlich sollten WPA unter dem Cotonou-Abkommen durch die Verordnung (EG) Nr. 1528/2007 (Market Access Regulation, MAR I)¹⁹ flankiert werden, die später in der Verordnung (EU) 2016/1076 (MAR II)²⁰ neugefasst wurde. Die MAR II sieht – mit zahlreichen Ausnahmen und einzelnen Ursprungs- und sonstigen Regelungen – die vollständige Beseitigung für Einfuhrzölle für viele Waren aus AKP-Staaten vor, was ihnen einen vereinfachten Zugang zum Binnenmarkt der EU eröffnen sollte. Bedingung hierfür ist nach Art. 2 Abs. 2 MAR II, dass die fraglichen Staaten Verhandlungen mit der EU ein WPA abgeschlossen haben.

Das ECOWAS-WPA wurde am 30. Juni 2014 in Ouagadougou paraphiert.²¹ Daraufhin waren Côte d'Ivoire und Ghana mit der Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1025/2014²² in den Anhang I der MAR I aufgenommen worden. Für die anderen ECOWAS-Vertragsstaaten war eine Listung wegen

18 Der Text des Abkommens ist abrufbar als Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen den westafrikanischen Staaten, der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) und der westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (UEMOA) einerseits sowie der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits, [Rats-Dok. 13370/14](#), ([zu den Anhängen ADD 1-3](#)).

19 Verordnung (EG) Nr. 1528/2007 des Rates vom 20. Dezember 2007 mit Durchführungsbestimmungen zu den Regelungen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen oder der zu Wirtschaftspartnerschaftsabkommen führenden Abkommen für Waren mit Ursprung in bestimmten Staaten, die zur Gruppe der Staaten Afrikas, des karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans (AKP) gehören, ABl. L 348, 31. Dezember 2007, S. 1 ([letzte konsolidierte Fassung vom 25. Dezember 2014](#)).

20 Verordnung (EU) 2016/1076 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 mit Durchführungsbestimmungen zu den Regelungen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen oder der zu Wirtschaftspartnerschaftsabkommen führenden Abkommen für Waren mit Ursprung in bestimmten Staaten, die zur Gruppe der Staaten Afrikas, des karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans (AKP) gehören (Neufassung), ABl. L 185, 8. Juli 2016, S. 1 ([konsolidierte Fassung vom 20. August 2020](#)).

21 Vgl. Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens (WPA) zwischen den westafrikanischen Staaten, der ECOWAS und der UEMOA einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits und seine vorläufige Anwendung, [KOM\(2014\) 576 endg.](#), S. 2.

22 Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1025/2014 der Kommission vom 25. Juli 2014 zur Änderung von Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 1528/2007 des Rates mit Durchführungsbestimmungen zu den Regelungen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen oder der zu Wirtschaftspartnerschaftsabkommen führenden Abkommen für Waren mit Ursprung in bestimmten Staaten, die zur Gruppe der Staaten Afrikas, des karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans (AKP) gehören, geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 38/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung bestimmter Verordnungen zur gemeinsamen Handelspolitik hinsichtlich der Übertragung der Befugnis zum Erlass von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten über bestimmte Maßnahmen, [ABl. L 284, 30. September 2014, S. 1](#).

der Berücksichtigung im Allgemeinen Zollpräferenzsystem (dazu unter Ziff. 3.4.) wohl nicht als notwendig erachtet worden.

Am 9. Dezember 2014 hatte der Rat zur Unterzeichnung des ECOWAS-WPA ermächtigt und dessen vorläufiger Anwendung zugestimmt.²³ Diese vorläufige Anwendung setzt nach Art. 107 Abs. 3 Satz 1 des paraphierten WPA-Textes eine Vereinbarung zwischen der EU und den westafrikanischen Staaten durch jeweilige Notifikation voraus. Laut der Übersichtswebsite der Kommission zum ECOWAS-WPA fehlt hierzu die Unterschrift Nigerias.²⁴ Bis heute ist das ECOWAS-WPA weder vorläufig anwendbar noch in Kraft getreten. Auf Unionseite hat der Rat nicht den von der Kommission vorgeschlagenen Abschluss-Beschluss als Akt der formellen Bestätigung getroffen.²⁵ Eine Ratifizierung durch Deutschland ist ebenfalls nicht erfolgt.²⁶

3.3. Stattdessen: Stepping Stone WPA

Nach Art. 2 Abs. 3 Buchst. b MAR I/II kann die Kommission Staaten aus Anhang I der Verordnung streichen, wenn die Ratifizierung des abgeschlossenen Abkommens nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums erfolgt ist. Zunächst beabsichtigte die Kommission diesen Mechanismus wegen der fehlenden Ratifizierung des ECOWAS-WPA für Côte d'Ivoire und Ghana durch Erlass entsprechender Delegierter Rechtsakte zu aktivieren.²⁷

23 Beschluss des Rates über die Unterzeichnung - im Namen der Europäischen Union - und vorläufige Anwendung des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen den westafrikanischen Staaten, der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) und der westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (UEMOA) einerseits sowie der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits, [Rats-Dok. 13368/14](#).

24 Kommissions-Website „Access2Markets“, EPA – West Africa, abrufbar unter: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/epa-west-africa>. Vgl. zu möglichen Hintergründen für Nigerias Ablehnung des WPA Ozekhome Igechi, Should Nigeria join the European Union's Economic Partnership Agreement with the other ECOWAS states?, Review of African Political Economy, Vol. 48 (2021), S. 462 (467 ff.). Die von der ECOWAS eingereichte Website nennt – wohl auf den Stand zum Mai 2016 bezogen – neben Nigeria auch Gambia und Mauretanien als bisher nicht unterzeichnende Staaten, vgl. ECOWAS-Website „EPA“, State of Play, abrufbar unter: <https://epa.ecowas.int/homepage/welcome/>.

25 Vgl. Verfahren 2014/0267/NLE zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens (WPA) zwischen den westafrikanischen Staaten, der ECOWAS und der UEMOA einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX:52014PC0578>.

26 Vgl. hierzu Antwort des PStS Fuchtel auf Frage 28, Protokoll der 178. Sitzung des 18. Deutschen Bundestages, [18/178](#), S. 17543, wonach diese aber grds. geplant war.

27 Für Côte d'Ivoire: Delegierte Verordnung (EU) .../... der Kommission vom 8.7.2016 zur Änderung des Anhangs I der Verordnung (EG) Nr. 1528/2007 des Rates mit Durchführungsbestimmungen zu den Regelungen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen oder der zu Wirtschaftspartnerschaftsabkommen führenden Abkommen für Waren mit Ursprung in bestimmten Staaten, die zur Gruppe der Staaten Afrikas, des karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans (AKP) gehören, [C\(2016\) 4172 endg.](#); für Ghana: Delegierte Verordnung (EU) .../... der Kommission vom 8.7.2016 zur Änderung des Anhangs I der Verordnung (EG) Nr. 1528/2007 des Rates mit Durchführungsbestimmungen zu den Regelungen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen oder der zu Wirtschaftspartnerschaftsabkommen führenden Abkommen für Waren mit Ursprung in bestimmten Staaten, die zur Gruppe der Staaten Afrikas, des karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans (AKP) gehören, [C\(2016\) 4165 endg.](#)

Um dem Ausschluss aus der MAR I/II zu entgehen ratifizierten Ghana am 3. August 2016 und Côte d'Ivoire am 12. August 2016 jeweils Interim-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Stepping Stone WPA), die beide bereits 2007 geschlossen worden waren. Möglicherweise unter dem Eindruck der ECOWAS-WPA-Verhandlungen hatte man die Übereinkünfte nicht umgesetzt. Mit zwei Entscheidungen zog die Kommission daraufhin die fraglichen Delegierten Rechtsakte zur Streichung der Staaten aus Anhang I zurück,²⁸ sodass Côte d'Ivoire und Ghana bis heute über die MAR II die dort vorgesehenen Produkte ohne Einfuhrzölle exportieren können.

3.4. Parallel: Allgemeines Zollpräferenzsystems

Für alle anderen ECOWAS-Vertragsstaaten und Mauretanien besteht auch ohne WPA Marktzugang, weil sie jeweils unter eine Präferenzstufe des mit Verordnung (EU) Nr. 978/2012 (APS-VO)²⁹ eingeführten Allgemeinen Zollpräferenzsystems (APS) fallen:³⁰ Die allgemeine APS-Präferenz, die Sonderregelung für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung (APS+)³¹ und Sonderregelung für die am wenigsten entwickelten Länder, die sog. „Everything But Arms“-Initiative (EBA).³²

3.5. Fazit

Das geplante Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen den westafrikanischen Staaten, der ECOWAS und der UEMOA einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits ist bislang nicht in Kraft getreten.

Damit bleibt das System der Handelsregelungen für Entwicklungsländer respektive der ECOWAS-Vertragsstaaten weiter nach den einzelnen Ländern differenziert:

-
- 28 Beschluss der Kommission vom 9.11.2016 zur Aufhebung der Delegierten Verordnung vom 8. Juli 2016 zu der Côte d'Ivoire betreffenden Änderung des Anhangs I der Verordnung (EG) Nr. 1528/2007 des Rates, [C\(2016\) 7062 endg.](#); Beschluss der Kommission vom 9.11.2016 zur Aufhebung der Delegierten Verordnung vom 8. Juli 2016 zu der Ghana betreffenden Änderung des Anhangs I der Verordnung (EG) Nr. 1528/2007 des Rates, [C\(2016\) 7049 endg.](#) Weil die Delegierten Verordnungen zu diesem Zeitpunkt nicht im Amtsblatt veröffentlicht waren, sind sie mit der Aufhebung formell nie in Kraft getreten.
- 29 Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 732/2008 des Rates, ABl. L 303, 31. Oktober 2012, S. 1 ([konsolidierte Fassung vom 1. Januar 2023](#)).
- 30 Das APS folgt insoweit dem Welthandelsrecht, v.a. der sog. „Enabling clause“ unter dem Allgemeinem Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT), vgl. Differential and more favourable treatment reciprocity and fuller participation of developing countries, Decision of 28 November 1979 ([L/4903](#)).
- 31 Länder des APS+ müssen nach Art. 9 APS-VO insbesondere eine Liste von internationalen Übereinkünften ratifiziert haben, etwa die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes.
- 32 In den Genuss der EBA kommen nach Art. 17 Abs. 1 APS-VO nur die am wenigsten entwickelten Länder im Sinne der entsprechenden Definition durch die Vereinten Nationen. Für die APS-VO ist hierbei der Stand von Anhang IV entscheidend, der aber jeweils auf die Vorgaben der Vereinten Nationen angepasst wird. Siehe VN-Website, LDCs at a Glance, abrufbar unter: <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/lDCs-at-a-glance.html>.

Stepping Stone WPA	APS	APS+	EBA
Ghana, Côte d'Ivoire ³³	Nigeria	Kap Verde	Benin, Burkina Faso, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Senegal, Sierra Leone, Togo

Dennoch war die EU 2020 der wichtigste Handelspartner der Region: Auf die EU entfallen 20 Prozent der westafrikanischen Exporte und 22 Prozent der westafrikanischen Importe.³⁴

Das Cotonou-Folgeabkommen soll gem. Art. 50 Abs. 4 des paraphierten Vertragstextes auf den bisherigen WPA aufbauen. Auch Art. 16 Abs. 3 des paraphierten Afrika-Regionalprotokolls zum Folgeabkommen wiederholt diese Forderung, ergänzt aber in den Abs. 6 bis 8 auch, dass die WPA regionale und kontinentale Integrationsprozesse unterstützen sollen. 2020 hatte die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage geantwortet, es seien keine weiteren Verhandlungen zum ECOWAS-WPA geplant.³⁵

4. Finanzierung von Entwicklungszusammenarbeit durch die EU

Erforderliche Maßnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit i.S.v. Art. 209 Abs. 1 AEUV erfassen unterschiedlichste Initiativen.³⁶ Ein wichtiges, in Art. 61 Abs. 5 des Cotonou-Abkommens vorausgesetztes Instrument zur Entwicklungszusammenarbeit ist der Europäische Entwicklungsfonds (European Development Fund, EDF), mit dem verschiedene Projekte finanziert werden. Der 11. EDF hatte eine grundsätzliche Laufzeit bis von 2014 bis 2020.³⁷ Statt eines 12. EDF sind Finanzmittel für die Entwicklungszusammenarbeit mit den AKP-Staaten seit 2021 in den Haushalt der EU integriert. Die Finanzierung erfolgt nun über das mit Verordnung (EU)

33 Ghana und Côte d'Ivoire sind daneben auch als förderfähige Länder in Anhang I der APS-VO geführt. Mit Delegierte Verordnung (EU) 2018/148 der Kommission vom 27. September 2017 zur Änderung der Anhänge II, III und IV der Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen, [ABl. L 26, 31. Januar 2018, S. 8](#), waren sie allerdings unter Hinweis auf die WPA in ErWG 6 aus dem APS gestrichen worden.

34 Kommission, Economic Partnership Agreement with West Africa - Facts and figures, abrufbar unter: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/4144ba88-d3ad-44f4-929d-88a17783b9bc/details>.

35 Siehe Antwort auf Frage 25 c) bei Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage u.a. der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Aktuelle Entwicklungen und Stand der Verhandlungen in Hinblick auf das Cotonou-Folgeabkommen, [BT-Drs. 19/18399](#), 26. März 2020, S. 10.

36 *Odendahl*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 1. Aufl. 2017, Art. 209 AEUV, Rn. 8.

37 Vgl. Art. 1 Abs. 5 des Internes Abkommen zwischen den im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union über die Finanzierung der im mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2014 bis 2020 vorgesehenen Hilfe der Europäischen Union im Rahmen des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens und über die Bereitstellung von finanzieller Hilfe für die überseeischen Länder und Gebiete, auf die der vierte Teil des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Anwendung findet, [ABl. L 210, 6. August 2013, S. 1](#).

2021/947³⁸ eingerichtete Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, NDICI), die sog. „Global Europe“-Initiative.

Die EU kooperiert bei EDF- sowie NDICI-Projekten nicht nur mit Nationalstaaten, sondern auch internationalen Organisationen. Auch mit ECOWAS gibt es zahlreiche gemeinsame Initiativen. Die EU-Delegation in Abuja veröffentlicht regelmäßig ein Kompendium der EU-finanzierten Programme in Nigeria und – in gesonderten Abschnitten – solche in Zusammenarbeit mit der ECOWAS.³⁹ So wurden etwa 4 Mio. EUR für die Institutionelle Unterstützung der ECOWAS zur Verfügung gestellt⁴⁰ und die ECOWAS Friedens- und Sicherheitsarchitektur mit 16,4 Mio. EUR unterstützt.⁴¹ Die Umsetzung dieser Projekte erfolgt auch über Nichtregierungs- oder mitgliedstaatliche Organisationen sowie EU-Agenturen.⁴²

5. Sonstige Politikbereiche

Über die Finanzierung und Teilnahme an Entwicklungszusammenarbeit in diversen Bereichen hinaus, existiert, soweit ersichtlich, keine institutionalisierte Kooperation zwischen der EU und ECOWAS.

Stattdessen tritt die EU bilateral gegenüber den einzelnen ECOWAS-Vertragsstaaten auf. Beispielsweise wird – trotz der grundsätzlichen Freizügigkeit innerhalb der ECOWAS⁴³ – für die in-

38 Verordnung (EU) 2021/947 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juni 2021 zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit — Europa in der Welt, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses Nr. 466/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 2017/1601 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 480/2009 des Rates, [ABl. L 209, 14. Juni 2021, S. 1](#).

39 Delegation der Europäischen Union bei der Bundesrepublik Nigeria und der ECOWAS, European Union-Nigeria Development Cooperation Programmes' Compendium, abrufbar unter: https://www.eeas.europa.eu/delegations/nigeria/eu-nigeria-projects-compendium_en. Für regionale Projekte mit der ECOWAS, vgl. dort, S. 54 ff.

40 Vgl. Delegation der Europäischen Union bei der Bundesrepublik Nigeria und der ECOWAS, European Union-Nigeria Development Cooperation Programmes' Compendium, S. 69, abrufbar unter: https://www.eeas.europa.eu/delegations/nigeria/eu-nigeria-projects-compendium_en.

41 Sog. „EPSAO“-Projekt, vgl. Delegation der Europäischen Union bei der Bundesrepublik Nigeria und der ECOWAS, European Union-Nigeria Development Cooperation Programmes' Compendium, S. 88 f., abrufbar unter: https://www.eeas.europa.eu/delegations/nigeria/eu-nigeria-projects-compendium_en. Vgl. zu den institutionellen Aspekten der Friedens-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der ECOWAS Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Sachstand, Die Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS) - Aufgaben, Strukturen und Kooperationsbereiche, WD 2 - 3000 - 062/23, S. 8, 10 ff.

42 Die beiden oben genannten Projekte setzt etwa die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) um, vgl. GIZ-Website, Die ECOWAS-Kommission im Bereich Organisationsentwicklung beraten, abrufbar unter: <https://www.giz.de/de/weltweit/20759.html>; sowie GIZ-Website, Frieden und Sicherheit in Westafrika fördern, abrufbar unter: <https://www.giz.de/de/weltweit/78115.html>.

43 Vgl. hierzu Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Sachstand, Die Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS) - Aufgaben, Strukturen und Kooperationsbereiche, WD 2 - 3000 - 062/23, S. 11 f.

ternationale Dimension der Migration zwischen den einzelnen westafrikanischen Ländern unterschieden.⁴⁴ Trotz der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation der ECOWAS-Vertragsstaaten,⁴⁵ existiert derzeit keine unmittelbare Zusammenarbeit mit der ECOWAS im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) nach Art. 42 ff. EUV als Teilbereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) unter Art. 21 ff. EUV. Selbst eine im August 2023 ins Leben gerufene, ausdrücklich regionale und staatsübergreifende Mission i.S.v. Art. 43 EUV zur Unterstützung westafrikanischer Staaten im Golf von Guinea knüpft an bilaterale Entsendungswünsche Benins und Ghanas an.⁴⁶

Die Abgrenzung zwischen einer Zusammenarbeit im Rahmen der GASP gegenüber den unter Ziff. 4 dargestellten entwicklungspolitischen Instrumenten ist aufseiten der EU wegen der unterschiedlichen Verfahren und Kompetenzen von Bedeutung. 2005 hatte der EuGH entschieden, dass der einzige unmittelbar die ECOWAS betreffende GASP-Beschluss 2004/833⁴⁷ zur Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen nach Zielsetzung und Inhalt in den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit falle und deshalb nicht auf GASP-Kompetenzen gestützt werden könne.⁴⁸ Entsprechend findet sich im unter Ziff. 4 erwähnten Kompendium bis heute ein über den 11. EDF finanziertes Programm zur Bekämpfung organisierter Kriminalität, das auch Maßnahmen gegen den illegalen Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen umfasst.⁴⁹

Fachbereich Europa

-
- 44 Siehe etwa die EUCAP Sahel Niger Mission, errichtet mit Beschluss 2012/392/GASP des Rates vom 16. Juli 2012 über die GSVP-Mission der Europäischen Union in Niger, ABl. L 187, 17. Juli 2012, S. 48 ([konsolidierte Fassung vom 9. September 2022](#)). Weitere Beispiele sind die „Migrationspartnerschaften“, siehe nur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat und die Europäische Investitionsbank über einen neuen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda, [KOM\(2016\) 385 endg.](#) oder Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, Fünfter Fortschrittsbericht über den Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda, [KOM\(2018\) 471 endg.](#)
- 45 Vgl. hierzu Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Sachstand, Die Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS) - Aufgaben, Strukturen und Kooperationsbereiche, WD 2 - 3000 - 062/23, S. 10 ff.
- 46 Beschluss (GASP) 2023/1599 des Rates vom 3. August 2023 über eine Sicherheits- und Verteidigungsinitiative der Europäischen Union zur Unterstützung der westafrikanischen Staaten im Golf von Guinea, [ABl. L 196, 4. August 2023, S. 25](#), vgl. insb. der Bezug auf die Entsendungswünsche in ErwG 3 und 4 dort.
- 47 Beschluss 2004/833/GASP des Rates vom 2. Dezember 2004 zur Umsetzung der Gemeinsamen Aktion 2002/589/GASP im Hinblick auf einen Beitrag der Europäischen Union an die ECOWAS im Rahmen des Moratoriums über leichte Waffen und Kleinwaffen, [ABl. L 359, 4. Dezember 2004, S. 65](#).
- 48 EuGH, Urteil vom 20. Mai 2008, Rs. C-91/05, Kommission/Rat (ECOWAS), Rn. 76 ff.
- 49 Das „Organised Crime: West Africa Response to Trafficking“-Projekt (OCWAR-T), vgl. Delegation der Europäischen Union bei der Bundesrepublik Nigeria und der ECOWAS, European Union-Nigeria Development Cooperation Programmes' Compendium, S. 71 ff., abrufbar unter: https://www.eeas.europa.eu/delegations/nigeria/eu-nigeria-projects-compendium_en.